Combatiendo el Terrorismo

Teniente Coronel Andrew J. Smith, Ejército de los EE.UU.

EL 11 DE SEPTIEMBRE del 2001 el territorio nacional de los Estados Unidos fue objeto de un complejo, coordinado y devastador ataque terrorista. En menos de dos horas el Centro de Comercio Mundial (*World Trade Center – WTC*) de Nueva York y una parte del Pentágono habían sido destruidos y se había sufrido la pérdida de cuatro aviones comerciales junto con todos sus pasajeros y tripulaciones.[1] Hasta el momento de escribir este documento no se ha podido precisar la cifra total de los muertos, pero todo parece indicar que sobrepasará los 3.000.

La respuesta completa nacional e internacional a éste ataque aún está tomando forma. Determinar las consecuencias físicas del ataque (en lo que se refiere a daños y bajas) llevará años.[2] En el ámbito internacional, los Estados Unidos "ha declarado la guerra al terrorismo" cuando el presidente George Bush estableció claramente el objetivo estratégico nacional de eliminar los grupos terroristas "con alcance global".[3] Una coalición antiterrorista ha iniciado operaciones ofensivas contra los responsables del ataque y sus aliados, pero la coalición ha estado insistiendo repetidamente que la lucha contra el terrorismo será larga, costosa y difícil. Mientras se está llevando a cabo una acción militar en el extranjero, el gobierno de Bush ha crecido al añadir a su gabinete un nuevo ministerio para la seguridad del territorio nacional y se han dedicado recursos adicionales para mejorar la seguridad "preventiva" y las funciones de inteligencia relacionadas también con el terrorismo. Fuera de los EE.UU. otros países también están reevaluando sus dispositivos para enfrentar el terrorismo.[4]

Esta respuesta sugiere que la meta del presidente Bush de proteger a los EE.UU. (y al mundo) de la amenaza del terrorismo requerirá de una amplia serie de "contramedidas" teniendo en cuenta cada uno de los aspectos de dicha amenaza: antes, durante y después del "ataque". Este estudio propone un esquema de un ataque terrorista "genérico" que se usará para evaluar la efectividad de cualquier estrategia para combatir el terrorismo. Este esquema divide las acciones de los terroristas en preparatorias, "crisis" y fases de las consecuencias, cada una con una serie particular de actividades terroristas que, por su parte, exigen determinadas contramedidas.

Al preparar este esquema, el documento examinará primero brevemente la historia de las actividades terroristas para identificar las tendencias actuales, pasando luego a revisar la "doctrina" y la terminología para contrarrestar el terrorismo. Posteriormente se analizará brevemente la anatomía de los ataques terroristas, lo que nos llevará a la propuesta de un modelo genérico. Finalmente se propondrán variadas contramedidas ordenadas de acuerdo con el modelo, continuando con un análisis de la fuente de los recursos contra-terroristas en países que tienen un sistema federal de gobierno.

Tendencias en el Terrorismo

Aunque el término "terrorista" data de fines del siglo dieciséis,[5] el terrorismo como técnica se ha utilizado durante miles de años.[6] Las tácticas, las técnicas y los procedimientos implicados en las actividades "terroristas" a menudo son idénticas a las utilizadas en operaciones o insurgencias militares "legítimas", pero una asociación con el terrorismo generalmente juzga ilegítimo o criminal un acto particular. Durante los últimos doscientos años (hasta finales de los años 60), el concepto ha sido asociado más frecuentemente con lo que podría llamarse "insurgencia"—es decir, la intención de ejercer influencia o de derrocar a un grupo en el

poder dentro de un país o región por parte de un grupo "fuera del gobierno".[7]

A partir de finales de los años 60 las actividades terroristas comenzaron a extenderse más allá de las fronteras de los países o regiones en los que se encontraba la raíz del conflicto. La gran movilidad vivida por gran parte de la población mundial después de la Segunda Guerra Mundial fue probablemente el factor más determinante en esta tendencia. El secuestro de aviones en particular se convirtió en una técnica terrorista con una gran potencialidad de "globalizar" este fenómeno. Aproximadamente durante las tres primeras décadas del período "global" terrorista, las técnicas utilizadas por los terroristas tendían a imponer límites en el daño físico o en las bajas que pudieran resultar de un ataque.[8] Los bombazos, una técnica predilecta de los terroristas, históricamente tendían, por su propia naturaleza, a tener efectos limitados debido a la dimensión de los dispositivos que los terroristas podían fabricar y transportar.[9] Asimismo los ataques realizados con armas pequeñas tendían a ser limitadas por sí mismas en cuanto a bajas.

Una táctica terrorista peligrosa empleada varias veces durante los años 70 y principios de los 80 fue el "rehenes-sitio". Esto está claramente representado en el ataque "Septiembre Negro" durante los juegos olímpicos de Munich en 1972, pero también estuvo asociado frecuentemente con el secuestro de aviones. Esta táctica tenía el efecto de enfocar la atención mundial en la fase de la "crisis" de la operación terrorista, demostrando el gran aprecio de los terroristas por el valor de los medios de comunicación y las "operaciones de información" (OI) para promover sus causas. Esta conexión entre las metas de los terroristas y las tácticas "rehenes-sitio" se demuestra con los objetivos a corto plazo de la mayor parte de los secuestros que generalmente se enfocaban en asegurar la liberación de prisioneros políticos a cambio de los rehenes. Por más que fuese indeseable el otorgar concesiones a "criminales", algunas veces las negociaciones eran una opción viable del gobierno para resolver estas crisis porque las demandas de los terroristas resultaban aceptables. Para la mayoría de los países occidentales la respuesta definitiva a la amenaza de los secuestros era el desarrollo de sofisticadas medidas adecuadas para resolver las crisis "rehenes-sitio" por medio de la fuerza. Estas medidas estaban respaldadas por métodos "pasivos" tales como la inspección del equipaje en los aeropuertos. Este esfuerzo entorpeció en gran parte la amenaza "rehenes-sitio" para finales de los 80.[10]

A partir de los inicios de los años 80 y continuando durante los 90, comenzó a surgir una nueva inquietante tendencia en la motivación de los grupos terroristas más peligrosos. Se trataba de un cambio hacia bases religiosas más puras para sus causas, acompañado de una tendencia a tildar de diabólicos o deshumanizados a los grupos o sociedades a los que se enfrentaban. Estos factores dieron a los terroristas la oportunidad de justificar métodos capaces de ocasionar un número mucho mayor de bajas.[11] Esta tendencia, visible por primera vez en hechos como el ataque suicida del camión bomba contra las barracas de la Infantería de Marina en Líbano en 1983, o el bombazo en Brighton[12] durante la convención del Partido Conservador del Reino Unido en 1984, adquirió un gran relieve durante los años 90. Quizás la demostración más inquietante de "terrorismo de destrucción masiva" previa al 11 de septiembre del 2001 haya sido el ataque de la secta *Aum Shinrikyo* (*Aleph*) en 1995 sobre el sistema de transporte subterráneo de Tokio en el que se usó un agente químico que afectaba el sistema nervioso.

A partir de finales de los años 60 las actividades terroristas comenzaron a extenderse más allá de las fronteras de los países o regiones en los que se encontraba la raíz del conflicto. La gran movilidad vivida por gran parte de la población mundial después de la Segunda Guerra Mundial fue probablemente el factor más determinante en esta tendencia.

Otra consecuencia de las motivaciones terroristas basadas en argumentos religiosos o ideológicos es la tendencia hacia un enfoque, lo que Huntington llama "choque de civilizaciones", como se ve en el extremismo islámico "*Yihadismo*" de grupos tales como el de la organización *Al-Qaeda* de Osama bin Laden.[13] Esta puede ser una razón secundaria para la desaparición de la táctica "rehenes-sitio": las demandas de los terroristas por un cambio de civilización (tales como "poner fin al capitalismo global" o "acabar con la hegemonía occidental") físicamente no se pueden otorgar; filosóficamente tampoco ningún gobierno puede ceder ante ellas. La negociación, por lo tanto, resulta imposible.[14]

Igual que ante el fenómeno "rehenes-sitio" de los años 70 y 80, muchos países han respondido a las amenazas del "terrorismo de destrucción masiva" empezando a desarrollar las medidas adecuadas para contrarrestarlo. Estas incluyen medidas que apuntan a la fase de "crisis" de una arma de destrucción masiva o

Fotos: Departamento de Defensa

Una forma de controlar el acceso adoptada tras los ataques del 11 de septiembre.

incidente de explosivos convencionales de gran alcance, así como la capacidad de manejo de las consecuencias para mitigar los daños causados por un ataque "que logró los resultados esperados".[15]

La Teoría de Combatir el Terrorismo

La historia anterior muestra que el terrorismo "internacional" ha sido una fuente de preocupación para los gobiernos por más de treinta años. Durante este período los gobiernos han desarrollado una serie de respuestas o "contramedidas" para enfrentar el terrorismo, las cuales han producido su propio cuerpo de "teoría" (que a veces se aproxima a "doctrina"). En algunos casos se extiende a medidas específicas de operación. Antes de proceder a un análisis de los ataques terroristas, es útil definir al menos los conceptos claves que apuntalan este cuerpo de teoría.

El terrorismo, como se ha sugerido anteriormente, es un término definido vagamente que por lo general se asocia con actos de violencia motivados por razones políticas y que son cometidos por grupos no gubernamentales, con o sin el apoyo de un gobierno.

Las medidas ideadas para enfrentar el terrorismo se agrupan convencionalmente en varias categorías. En la "doctrina" estadounidense éstas son agrupadas bajo el término colectivo "combatiendo el terrorismo". Dentro del campo del combate al terrorismo, las actividades se dividen ulteriormente en dos categorías: contraterrorismo, y antiterrorismo. Otros países reconocen esta distinción general, aunque la terminología que se utiliza para referirse a cada categoría difiere algunas veces.[16]

Contraterrorismo, en el léxico estadounidense, se refiere a las medidas "ofensivas" que generalmente implican el uso de fuerza letal y que se toman directamente contra operativos terroristas y sus actividades. Las tácticas de "recuperación especial" empleadas para resolver situaciones de rehenes-sitio constituyen el ejemplo más elocuente de este aspecto de contraterrorismo. Por su asociación con la élite de grupos militares o encargados del cumplimiento de la ley, el contraterrorismo ha tenido la tendencia a asumir una dimensión de secreto y "divisionismo" que puede tener un resultado nocivo en sus esfuerzos para desarrollar una respuesta comprensiva de los gobiernos al terrorismo.[17]

El término estadounidense *antiterrorismo* se refiere a las medidas "pasivas" o defensivas encaminadas a hacer más difícil la realización exitosa de un acto terrorista. Estas medidas son muy diversas e incluyen actividades tales como medidas de seguridad física, búsqueda de bombas y seguridad en la prestación de servicios, control de acceso a las instalaciones y el fortalecimiento de las estructuras.

El manejo de las consecuencias es un término que ha surgido en la jerga del terrorismo estadounidense desde fines de los años 90 y se refiere a todas las medidas usadas para protegerse de los ataques terroristas y

mitigar sus efectos, con énfasis especial en los que involucran armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares o explosivos convencionales de alto rendimiento (CBRNE, por sus siglas en inglés).[18]

La Forma de las Actividades Terroristas

Los acontecimientos del 11 de septiembre sugieren que la fase de "crisis" de un ataque terrorista es demasiado efímera para confiar enteramente sólo en las operaciones de manejo de la crisis. La crisis del 11 de septiembre se terminó en dos horas – las acciones ulteriores en Nueva York, en la zona rural de Pensilvania o en el Pentágono han pasado a la fase de "manejo de las consecuencias", mientras otras actividades nacionales e internacionales están dedicadas a prevenir el próximo ataque mediante la combinación de medidas ofensivas y defensivas. Incluso durante la crisis, las opciones de manejo que tenían los estadounidenses estaban limitadas a derribar los aviones mismos, teniendo que resignarse a la pérdida de las personas inocentes que iban a bordo.

La tendencia hacia tácticas terroristas cada vez más letales, culminando con el ataque del 11 de septiembre, tiene implicaciones significativas sobre cómo los países enfocan la amenaza del terrorismo. Dos áreas son de especial interés:

La posibilidad de que la destrucción realizada en el ataque del 11 de septiembre haya "recalibrado" las acciones terroristas, abriendo la posibilidad de que ataques subsiguientes (de cualquier forma que sean) apunten a niveles de bajas semejantes.

La probabilidad de que los terroristas sean capaces de prever, y de esta manera de planear sobrevivir a una respuesta destructiva de la Coalición a sus acciones. Esto sugiere que un "segundo golpe" se planeará y estará listo para ser ejecutado en el momento más ventajoso: generalmente después de un contragolpe aparentemente decisivo.

Si el mundo está al borde de una era de "terrorismo de destrucción masiva", la experiencia de la última década nos enseña dos cosas aparentemente contradictorias pero que hay que hacer para combatir ese tipo de terrorismo:

Se le debe dar absoluta prioridad al trabajo de impedir las acciones de los terroristas antes de que se conviertan en una crisis, porque una vez que surge una crisis, puede resultar imposible evitar consecuencias devastadoras.

El terrorista es un enemigo adaptable de quien se puede esperar que haga inútiles las medidas preventivas, al menos algunas veces.[19] Las crisis por lo tanto seguirán ocurriendo, así como también las consecuencias que deriven de ellas. Resulta justificable, por lo tanto y a la vez esencial tener una gran capacidad efectiva del manejo de la crisis y sus consecuencias.

Las conclusiones anteriores sugieren que la amenaza del terrorismo debe ser tratada con una serie comprensiva de recursos y esfuerzos que puedan ser puestos en práctica en cualquier momento de la evolución de un ataque. Es útil por lo tanto analizar brevemente la anatomía de un ataque "genérico" en la era del "terrorismo de destrucción masiva". Al intentar presentar las características de un ataque genérico es necesario hacer ciertas generalizaciones: sin embargo, si no lo hacemos resulta imposible desarrollar un modelo funcional.

El ataque del 11 de septiembre ilustra una tendencia que ha estado surgiendo desde los años 80—grupos terroristas sofisticados están preparados para hacer un esfuerzo considerable para desarrollar métodos nuevos y devastadores. Largas fases dedicadas al "desarrollo de sus recursos" han precedido algunos de los más devastadores ataques de los últimos diez años.[20] Durante estas fases se reclutó y entrenó a los candidatos, se destinaron los recursos y se estudió y planeó el ataque.[21]

En contraste con la larga fase preparatoria, las acciones de los terroristas pasaron a la fase de "crisis" muy pronto. El "despliegue" final y la ejecución del ataque se realizaron en unas pocas horas en la mañana del 11 de septiembre. Como demuestran los acontecimientos de esa mañana, el gobierno de los EE.UU. no tuvo capacidad de respuesta para reaccionar a tiempo para prevenir que el ataque se llevara a cabo en contra de ninguno de sus blancos en territorio nacional, mucho menos salvar la vida inocente de las personas que viajaban a bordo de los aviones.[22]

Aún antes de que el último de los cuatro aviones se estrellara ya se habían empezado a sentir sus consecuencias. Al momento de escribir este documento, los trabajos de recuperación en el lugar del *World Trade Center* están aún en una etapa temprana y se predice que continuarán por seis meses más antes de que puedan dar inicio los trabajos de reconstrucción. Es de notar que los ataques del 11 de septiembre fueron incidentes en los que se utilizaron "explosivos convencionales" que en su mayoría causaron bajas rápidamente.[23] En un exitoso ataque CBRN a gran escala se haría necesario un esfuerzo de descontaminación masivo y aún así continuaría habiendo víctimas por un largo tiempo después del ataque. Es verosímil pensar por lo tanto, que una fase de manejo de las consecuencias después de un ataque CBRNE a larga escala pueda durar dos años o más.

Este breve análisis sugiere que un ataque terrorista global "típico" consta de una fase de preparación de varios años, una fase de crisis muy breve (quizás unas pocas horas) y una larga fase de consecuencias.

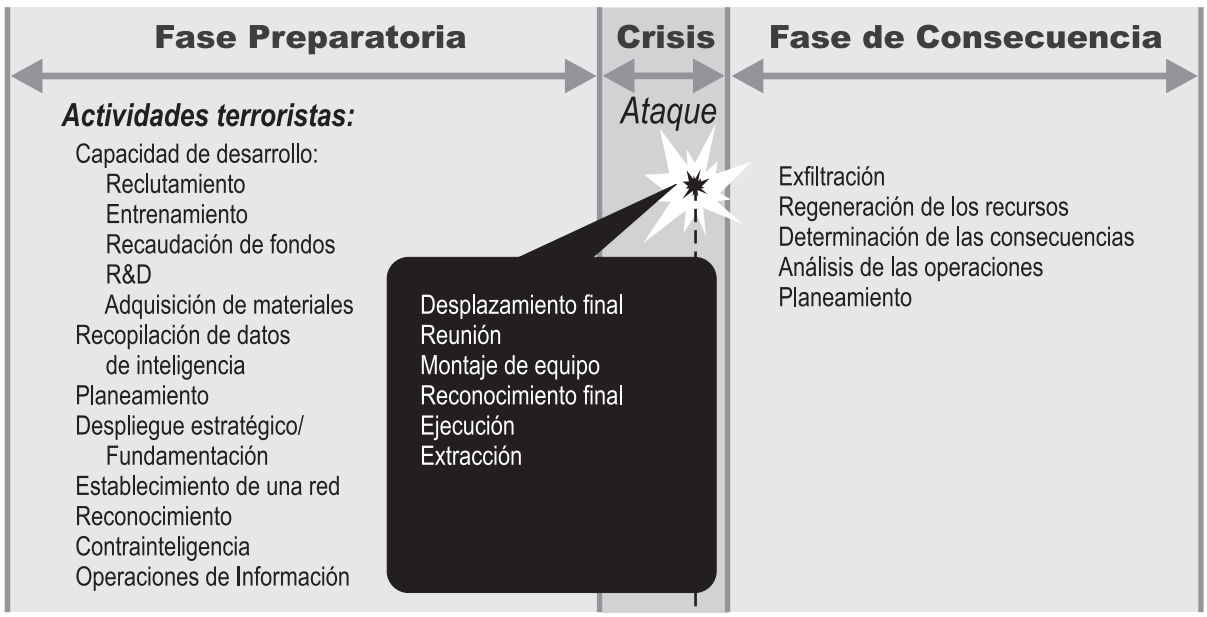

Figura 1. Cronología de actividades terroristas "genéricas"

El mismo esquema cronológico podría aplicarse también a una "campaña" terrorista en la que se llevaran a cabo varios ataques usando diversas tácticas. En tal caso la fase de crisis podría ilustrarse con ataques y sus consecuencias empalmándose unos a otros.

Planeando una Estrategia Comprensiva para Derrotar el Terrorismo

Las actividades de los terroristas, según vaya evolucionando su ataque, pueden colocarse frente a este modelo "genérico", representado gráficamente en ésta página

Si identificamos las contramedidas y las desplegamos frente a estas actividades terroristas, resulta comprensiva una serie de medidas y capacidades, representada en Figura 2 en la Página 17.

Contramedidas Comprensivas

Usando este modelo es posible comparar las actividades terroristas en acción durante cada una de las fases con las contramedidas correspondientes del gobierno para determinar si existen algunas brechas en la estrategia "contraterrorista".

Fase preparatoria. Durante la fase preparatoria, las actividades terroristas tienden a ser muy discretas y a menudo resulta difícil relacionarlas con intenciones hostiles deliberadas. Durante esta fase las contramedidas se enfocarán en la recopilación de datos de inteligencia y en vigilancia dirigida a detectar grupos terroristas y determinar su motivación y propósitos. Estos trabajos también pueden resultar benéficos al detectar actividades criminales relacionadas con el terrorismo. La recopilación de datos de inteligencia consiguientemente puede ayudar a asestar un golpe al terrorismo adelantándose e impidiendo sus actividades,[24] aunque estas oportunidades sean raras. Los trabajos de inteligencia también pueden apuntar hacia tácticas incipientes o medios económicos de los terroristas facilitando el desarrollo de nuevas formas de manejo de una crisis y sus consecuencias antes de su uso.[25] El uso selecto de OI para hacer visibles estos preparativos de defensa (sin poner en riesgo la seguridad de las operaciones) podría también tener un efecto de disuasión o negación.

Las medidas mencionadas arriba son en gran parte reactivas y, con la excepción de los ataques preventivos que se adelantan a las acciones terroristas para impedirlas, ceden la iniciativa al terrorista. Las acciones pro-activas del gobierno podrán incluir medidas dirigidas a abordar el tema de la antipatía que motivan las acciones de los terroristas.[26] Los programas de ayuda humanitaria podrían estar sincronizados con otras iniciativas diplomáticas y económicas para despojar a los terroristas de un semillero de donde reclutan personas "oprimidas" para su causa. Estos trabajos, realizados a través de medios diplomáticos o económicos son, en última instancia "informativos" por su propia naturaleza y sugieren que las OI son un instrumento poderoso durante esta fase de las actividades terroristas.

Así, estas amplias contramedidas "tempranas" caen en dos clases: el "cumplimiento de la ley",[27] algunos tipos de operaciones (tales como recopilación de datos de inteligencia y ataques estratégicos) y los "pro-activos", que podrán ser catalogados como "formulación de estrategia". Es difícil dirigir las medidas de formulación

Figura 2. Contramedidas terroristas "genéricas"

de estrategia a una actividad terrorista concreta. Por naturaleza estas actividades son a largo plazo: por lo tanto deben estar ya en marcha antes de que los terroristas tomen la decisión de realizar un ataque concreto y deben continuar a lo largo de las fases de crisis y de las consecuencias. Puede resultar inapropiado pues, relegar estas actividades sólo a la fase preparatoria del modelo. Esto sugiere que el modelo podría ser ajustado presentando las actividades de formulación de estrategia como una característica permanente de una campaña, pasando por todas las fases de un incidente particular.

Fase de crisis. Como se ha indicado, puede haber pocas oportunidades para aplicar cualquier contramedida "táctica" durante la fase de "crisis" de un ataque, a menos que esto sea permitido por:

• el diseño de las operaciones de los terroristas, como puede ser el caso de una situación "rehenes-sitio", o

• alguna falla en el plan de los terroristas, tales como un problema con la seguridad o una falla del equipo.

La creciente sofisticación de los grupos terroristas más peligrosos y el uso de tácticas suicidas que va en aumento sugeriría que esas oportunidades serán cada vez más raras. Sin embargo, todavía vale la pena desarrollar medidas "tácticas" comprensivas para el manejo de las crisis porque:

• Si se presenta la oportunidad, la aplicación de medidas para el sólido manejo de la crisis puede mitigar significativamente e incluso evitar del todo graves consecuencias físicas.

• Algunas medidas para manejar la crisis serán semejantes a las requeridas en ataques preventivos (o "punitivos"): sería posible por lo tanto establecer estas medidas con un costo moderado.

• Una crisis podría pasar rápidamente a manejo de las consecuencias. Para tener la seguridad de hacerlo en forma efectiva, se necesitará la capacidad de un mando y control de alto nivel semejante a la que está incorporada en los planes de manejo de la crisis.

• Un terrorista tendrá una ventaja decisiva informativa si se percibe que el gobierno está manejando la crisis de una manera deficiente. Una respuesta adecuada a la crisis, por efímera que sea, disminuirá esta ventaja y ayudará a recuperar la ventaja informativa. El despliegue de medidas creíbles para el manejo de la crisis junto a unas agresivas y firmes OI serán de vital importancia para establecer la percepción pública de una respuesta apropiada.

Históricamente la conducción de una crisis ha tenido la tendencia a recalcar las medidas "tradicionales" contraterroristas relacionadas con situaciones de rehenes-sitio, junto con extensas disposiciones que llegan al nivel de política nacional. La nueva dimensión de las CBRNE exige una serie de medidas de respuesta "técnica" tales como búsqueda de bombas y servicios seguros, así como la detección del agente CBR y la identificación y el manejo de los daños. Estas áreas especializadas y exigentes estarán más allá del alcance de autoridades menores y en muchos casos indican la necesidad de una medida nacional. Al igual que en la fase preparatoria, las operaciones agresivas y bien coordinadas también serán esenciales para que el gobierno tenga éxito durante la fase de la crisis de un ataque.

Fase de las consecuencias. Durante la fase de

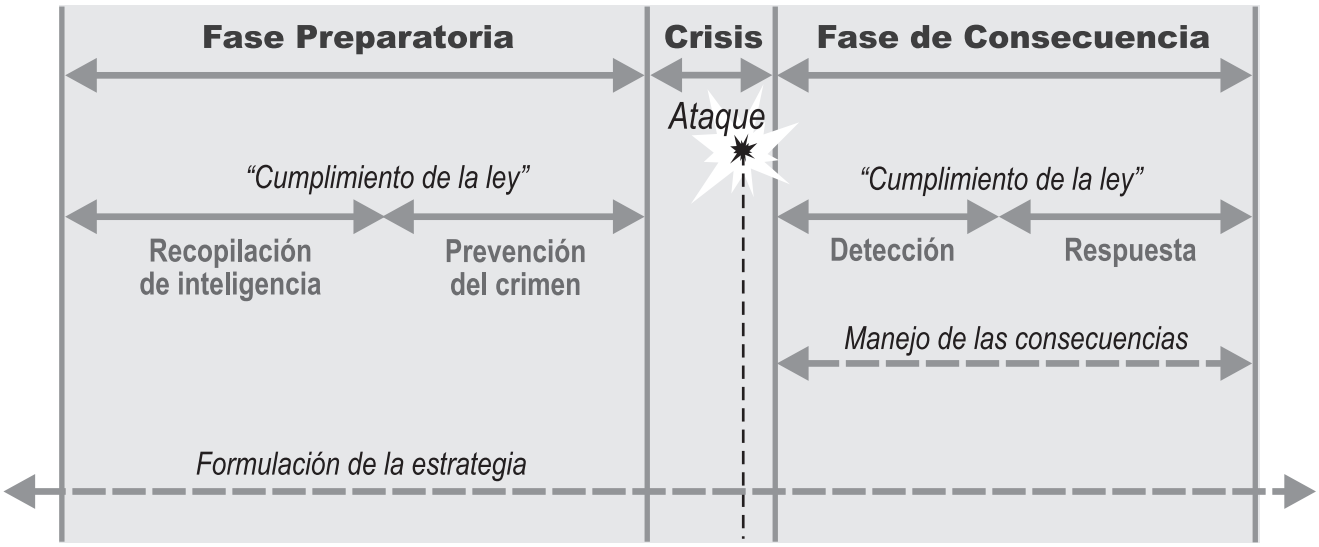

Figura 3. Modelo genérico reajustado

las consecuencias de un ataque las actividades de los terroristas estarán dedicadas a la "exfiltración" (de los sobrevivientes), a tomar nuevas posiciones para ulteriores operaciones y a la evaluación de la operación que acaba de llevarse a cabo (junto a la respuesta del gobierno) para obtener más información que pueda ser útil en la planeamiento de futuras operaciones. Estas actividades pueden incluir la explotación de cualquier ventaja informativa que se haya adquirido.

Las actividades del gobierno durante la fase de las consecuencias necesariamente se concentrarán al principio en trabajos de auxilio y rescate para aliviar los efectos del ataque mismo. En ataques CBRN, el nivel de bajas, daños y desorganización se podrá ver reducido mediante un efectivo y oportuno manejo de las consecuencias. En estos trabajos se podrán incluir los servicios civiles de emergencia, como bomberos, servicio de ambulancias, agencias de salubridad y las encargadas del cumplimiento de la ley en sus funciones normales (como la agencia "*Urban Search and Rescue*" – *USAR*), pero frecuentemente requerirá además de una "fuente de energía" a la que pueden contribuir las fuerzas militares y otras organizaciones. Una transición flúida a operaciones de manejo de las consecuencias a gran escala exigirá que se lleven a cabo frecuentes ensayos en "tiempo de paz".

Mientras está en proceso el manejo de las consecuencias, otras actividades del gobierno tendrán que abocarse a los retos que presenta el cumplimiento de la ley. Estos incluyen la investigación del ataque y la puesta en práctica de medidas militares, diplomáticas, económicas y judiciales según se requiera. Los trabajos iniciales de los servicios de inteligencia deben estar dedicados a determinar si el ataque forma parte de una "campaña" coordinada, sugiriendo ataques preventivos o la adopción de medidas protectoras adicionales según sea necesario. El análisis de tácticas terroristas puede revelar el desarrollo de nuevas técnicas de protección y de manejo de las consecuencias para reducir la vulnerabilidad en el futuro.

Los elementos del "cumplimiento de la ley" incluidos en la fase de las consecuencias sugieren así un ajuste ulterior del modelo genérico dividiendo la fase de las consecuencias en dos sub-fases: detección (y persecución) de los responsables como absoluta prioridad, seguida de respuestas más deliberadas como una "retribución" militar y, si es posible, el arresto y juicio de los responsables. Esta etapa de las acciones del gobierno durante la fase de las consecuencias se presenta así con mucha actividad durante la fase preparatoria, formando un "ciclo" de contramedidas. Las OI deben continuar estando encaminadas a restaurar la moral pública y la confianza y a mitigar cualquier ventaja informativa que los terroristas puedan haber ganado.

Si estos ajustes identificados anteriormente son incorporados al modelo, el resultado se vería como ilustrado en Figura 3.

Planificación de una Respuesta del Gobierno

El análisis anterior muestra que si un país ha de tener una respuesta comprensiva a la amenaza del terrorismo moderno deberá contar con una amplia serie de contramedidas. El modelo genérico propuesto también tiene cierto valor al trazar la fuente de esas medidas en un modelo de gobierno federal como los que existen en los EE.UU., Australia y muchos otros países occidentales.

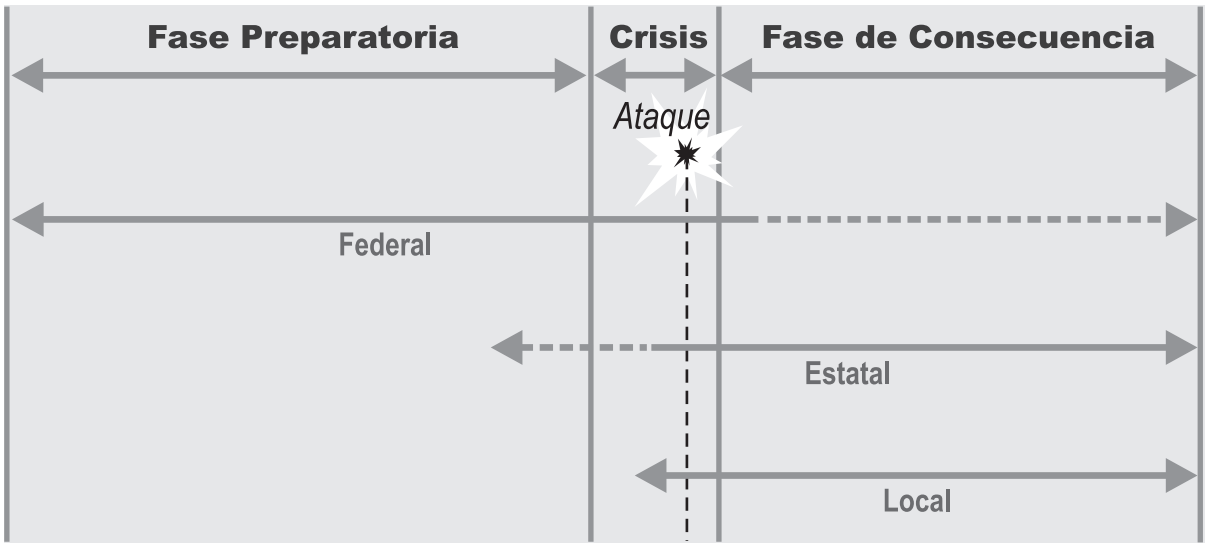

Figura 4. Medidas contra el terrorismo que tienen al gobierno federal como fuente

Los estados federales tienden a dividir la responsabilidad de prestar los servicios gubernamentales entre diferentes "niveles" de gobierno: típicamente, estos niveles son el federal, el estatal o provincial y el local o municipal. Las autoridades federales tienden a darles más importancia a asuntos que tienen una repercusión en la prosperidad y seguridad nacionales, como la política económica, la de relaciones externas y la de defensa. Los gobiernos estatales y locales tienden a hacerse cargo de asuntos que afectan más directamente la salud y el bienestar de los ciudadanos, tales como el cumplimiento de la ley, la educación, la salud y los servicios de emergencia. Todos los niveles de gobierno por lo tanto cuentan con recursos y medios que son importantes para la estrategia antiterrorista. Si alineamos la fuente de estos recursos frente a nuestro modelo genérico, el resultado podría representarse como ilustrado en Figura 4.

Como demuestra este cuadro, los recursos federales tienen aplicación durante todo el tiempo de un ataque, mientras que los recursos estatales y locales tienden a aplicarse más en las fases de la crisis y de las consecuencias. Al menos durante alguna parte de las fases de la crisis y de las consecuencias, los recursos dirigidos por los tres niveles del gobierno tienen una función a cumplir. Esto indica que durante estas fases podría haber duplicación de esfuerzos y, quizás más peligrosamente, conflictos "jurisdiccionales" que podrían impedir una aplicación más eficiente y armoniosa de los recursos.[28] Las exigencias de una "guerra al terrorismo" pueden justificar la abolición de ciertas facultades que tienen los gobiernos estatales y locales a favor de un más eficiente manejo federal. Significativamente, el uso de las fuerzas militares "tradicionales" está muy limitado a través de todo este modelo.

Conclusión

Librar una "guerra al terrorismo" presenta importantes retos a los gobiernos. Quizás el más grande radique en el alcance y la complejidad de medidas que deben desarrollarse y aplicarse si es que se ha de crear una estrategia verdaderamente "comprensiva". El éxito de tal estrategia requerirá un grado de coordinación y planificación que hasta ahora ha eludido la mayoría de los países occidentales, especialmente aquellos que operan con un modelo de gobierno federal. El alto nivel de dirección que se necesita para contar con medidas efectivas y firmes puede hacer necesario el tener que abordar su planeación y ejecución de una manera centralizada. Esto a su vez puede hacer necesario el tener que sacrificar la autonomía tradicional de algunas jurisdicciones internas que tienen los estados.

Este documento ha propuesto un modelo frente al cual la amenaza terrorista y sus contramedidas correspondientes pueden ser trazadas para poder calibrar cuánto tiene que abarcar cualquier estrategia que se cree para combatir el terrorismo. De igual manera que la Guerra Fría que la precedió, la inminente "guerra al terrorismo" promete ser una guerra larga que proporcionará muchas oportunidades para probar la validez de este modelo o de cualquier otro proyecto que trate de organizar los esfuerzos de los gobiernos en el ambiente de seguridad internacional que empieza a surgir.***MR***

NOTAS

1. 'Timeline: Chronology of Events, 11 September 2001', en http://msnbc.com/news/631782.asp

2. Norma Cohen, 'Debate on Future of WTC Site', Financial Times, el 20 de septiembre de 2001

3. Mensaje del presidente George W. Bush a las dos Cámaras del Congreso de los EE.UU., 20 septiembre 2001.

4. Por ejemplo, Australia ha declarado que duplicará sus dispositivos "convencionales" contra el terrorismo y reestablecerá dispositivos de especialistas que se crearon con ocasión de los juegos olímpicos de Sydney del 2000. Honorable Meter Reith, MP, Secretario de Defensa, Comunicado de prensa del 2 de octubre del 2001.

5. El término se encuentra ya en inglés desde 1795 en el marco del "reino de terror" de la Revolución francesa (Oxford English Dictionary). A principios del siglo veinte ya se había establecido firmemente en el pensamiento político una relación entre anarquismo y terrorismo. Véase Guelke, Adrian La era del terrorismo y el sistema político internacional, (Touris, Londres, 1995), pág. 3.

6. El propósito y los métodos del terrorismo se pueden percibir, por ejemplo, en las actividades de los fanáticos judíos en la época de los romanos.

7. Hay que notar que el origen del término en la Revolución francesa se desvía de esta regla general – en este caso, el terror fue sembrado por un gobierno revolucionario nuevo; también se pueden encontrar otros ejemplos de otras campañas de terror realizadas por gobiernos. La definición de terrorismo ha generado una amplia literatura y no es el propósito de este documento discutir o definir más detalladamente este término. Véase Guelke, obra citada, págs. 1-7; y Bard E. O'Neil, Insurgency and Terrorism: Inside Modern Revolutionary Warfare, (Brassey's, Nueva York, 1990), pág. 13.

8. Por ejemplo, sólo el 20% de las acciones terroristas durante la década de los 80 provocaron algunas muertes, pero las que las causaron tendían a matar a más personas conforme iba pasando el tiempo. Véase Bruce Hoffman, Terrorist Targeting: Tactics, Trends and Potentialities, Rand, 1992, pág. 3.

9. "Pero a pesar de los bombazos, los terroristas raramente han usado hasta ahora explosivos ideados para causar una gran cantidad de bajas en la población civil."Brian M. Jenkins, "International Terrorism: Trends and Potentialities" in Buckley, Alan D. and Olson, Daniel D. International Terrorism: Curretn Research and Future Directions, (Avery, New Jersey, 1980), pág. 105. Bombazos constituían el 50% de los ataques terroriatas entre el 1986 y 1992, una tendencia la cual continua hoy día. Véase Hoffman, Terrorist Targeting: Tactics, Trends and Potentialities, obra citada, pág. 2. Hay que observar que los bombazos a aviones, como el de Lockerbie en 1988, representan una excepción significativa a esta tendencia.

10. Los secuestros de aviones generaron la mayoría de las situaciones "rehenes-sitio" y constituían el 33% de los incidentes terroristas internacionales para finales de los 60. Para los 80 había bajado al 4%. Esta baja se atribuye en gran parte al mejoramiento en la seguridad y al establecimiento de adecuadas medidas dedicadas al manejo de las crisis. Véase Hoffman, Terrorists Targeting: Tactics, Trends and Potentialities, obra citada, pág. 13. Nota - Esta es otra de las generalizaciones que es inevitable en este tipo de análisis. Las excepciones a esta tendencia en forma de secuestros "relacionados con demandas", han seguido aumentando.

11. Bruce Hoffman, Responding to Terrorism Across the Technological Spectrum (SSI Monograph), US Army War College, Carlisle, PA, 1994, pág. 5

12. Aunque el ataque en Brighton causó relativamente pocas bajas, el sofisticado dispositivo de retardación larga para ataque de las estructuras estaba destinado claramente a matar a un gran número de personas.

13. Huntington predice que "Las líneas divisorias entre las civilizaciones serán las líneas de batalla del futuro" e identifica el islamismo y el cristianismo occidental como dos de las civilizaciones modernas entre las que aparecerán esas líneas divisorias. Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" (Foreign Affairs, Summer, 1993), pág. 22

14. Véase la discusión sobre negociación en Hugh Smith, International Terrorism: A Political Analysis" in The Year Book of World Affairs 1977, Volume 31, (Steven y Sons, Londres, 1977), págs. 142-146

15. En los Estados Unidos, las medidas de "manejo de las consecuencias" están siendo desarrolladas bajo el Programa federal de preparación interior Nunn-Domenici. Véase "Acta sobre la defensa contra las armas de destrucción masiva", contenida en el Acta de autorización de la defensa nacional para el año fiscal 1997 (título XIV de P.L. 104-201, 23 de septiembre, 1996).

16. Por ejemplo, el Plan nacional antiterrorista del gobierno de Australia (NATP) es, en la terminología estadounidense, un plan contraterrorista de contingencia para el manejo de una crisis. http://www.sac-pav.gov.au/pscc/natp.html

17. Para una visión más profunda del mundo del contraterrorismo "élite" véase Neil C. Livingstone, The Cult of Counterterrorism, (Lexington Books, Lexington, 1990).

18. En los EE.UU. el Programa federal de preparación interior de Nunn-Domenici, (obra citada) tiene como propósito desarrollar la capacidad nacional de manejo de las consecuencias para ataques CBRN.

19. Para un ejemplo de esta capacidad, véase la explicación de Bruce Hoffman sobre el desarrollo de "contra-contra-medidas" por parte del Ejército provisional de la República de Irlanda para enfrentar las contramedidas británicas en Irlanda del Norte. Hoffman, Responding to Terrorism Across the Technological Spectrum, obra citada, págs. 14-16

20. Por ejemplo, el ataque de la secta *Alef* (llamada anteriormente *Aum Shinrikyo* en 1995 sobre el sistema de transporte subterráneo de Tokio comenzó con la investigación de la producción de agentes químicos y biológicos en 1992. Global Proliferation of Weapons of Mass Destruction: A Case Study on the *Aum Shinrikyo* (Afirmación del panel nombrado por el Subcomité permanente para asuntos del gobierno del senado sobre las investigaciones, 31 de octubre de 1995, en Internet en http://www.fas.org/irp/congress/1995_rpt/aum/part04.htm.

22. Los bombazos a las embajadas estadounidenses en Africa Oriental en 1998 nos proporciona un ejemplo útil de este tipo de planeación a largo plazo. Véase Judy Aita, "Testigo del juicio de los bombazos describe la misión de vigilancia en Nairobi" Middle East News Online, 23 de febrero de 2001, en http://www/middleeastwire.com/unitedstates//stories/20010223_meno.shtml.

22. Otra respuesta rápida del gobierno de los EE.UU. fue la desviación de todos los vuelos internacionales que venían con destino al país y la prohibición de todos los vuelos civiles dentro de los EE.UU. La aviación civil permaneció muy restringida mientras se incrementaban las medidas de seguridad en los aeropuertos. Aunque se trataba de medidas necesarias, éstas tuvieron un efecto significativo en los negocios y en la vida ordinaria, acrecentando el efecto negativo de los ataques terroristas iniciales. Una secuela interesante fue la paralización de los servicios de autobuses Greyhound en todo el país después de un ataque (no terrorista) a un conductor.

23. Esta observación no pretende excluir a las víctimas del desorden de estrés pos traumático (PTSD) que seguramente aparecerá, ni los casos de los rescatistas que posiblemente desarrollen enfermedades relacionadas con los riesgos ambientales en los sitios de los incidentes.

24. Los ataques en 1998 contra las bases de *Al-Qaeda* en Sudán y Afganistán, aunque provocadas por los bombazos contra las embajadas estadounidenses en Tanzania y Kenia podrían permanecer en esta categoría.

25. La capacidad de respuesta que está en vías de desarrollo en los EE.UU. bajo el Programa de preparación interna Nunn-Lugar-Domenici es un ejemplo de esto.

26. Estos programas también podrían ser los mejores medios de abordar la dimensión del "choque de civilizaciones" en las ideologías terroristas modernas.

27. Aunque este término resulta de alguna manera inapropiada en este contexto, fue escogido para representar "lo que no puede hacerse cumplir"

28. Estos problemas han sido identificados en los EE.UU. y se han hecho diversos intentos para discutirlos en el Congreso durante varios años. La falta de un esfuerzo coordinado puede ser una de las razones por las que el presidente Bush estableciera un nuevo ministerio en su gabinete para la seguridad del territorio nacional. Véase el testimonio de Richard Davis, (Director, Análisis de seguridad nacional, División de asuntos de seguridad nacional e internacional, Oficina de contabilidad general de los EE.UU. [USGAO]) ante el Subcomité de seguridad nacional, Asuntos internacionales y Justicia criminal, Comité de la reforma y vigilancia del gobierno, Cámara de diputados, 23 de abril de 1998. Combating Terrorism: Observations on Crosscutting Issues GAO/T-NSIAD-98-164, pág. 3. Véase también el testimonio de Henry L. Hinton, hijo, Asistente del Interventor General, División de asuntos de seguridad nacional e internacional, USGAO ante el subcomité sobre Seguridad nacional, Asuntos de veteranos y Relaciones internacionales, Comité sobre la reforma del gobierno, Cámara de diputados. Combating Terrorism: Observations on Federal Spending to Combat Terrorism GAOT/T-NSIAD-99-107, pág. 14.

El Teniente Coronel Andrew J. Smith, Ejército de Australia, desempeña el puesto de instructor intercambio en la Escuela de Comando y Estado Mayor en Fuerte Leavenworth, Kansas. Es graduado del Colegio Militar Real, en Duntroon, Australia y recibió el título de Bachiller de Artes en la Escuela de Estudios Militares y su Maestría de Estudios de Defensa en la Universidad de New South Wales. Ha prestado servicios en una variedad de posiciones de mando y de estado mayor en Australia y Asia, incluyendo como integrante del contingente australiano al Equipo de Adiestramiento para Remoción de Minas en Pakistán; comandante de la Unidad de Reacción Conjunta de la Fuerza de Defensa de Australia que proporcionó la seguridad para los Juegos Olímpicos de 2000 en la ciudad de Sydney; comandante 25º Escuadrón de Apoyo de Ingeniería, 3º Regimiento de Ingenieros de Combate, Townsville, Australia; y oficial de estado mayor en la Dirección General de Formación de Fuerzas Terrestres, Sección de Ingenieros y Defensa Nuclear, Biológica y Química, Canberra, Australia. Su artículo, How Sharp a Sword? Defining Legitimacy in Military Capabilities, *apareció en la revista* Australian Defence Force Journal, *número de septiembre-octubre de 1998.*